

DROIT AGROALIMENTAIRE DE L'UNION EUROPEENNE



ENTRETIENS EUROPEENS ORGANISES PAR LA DELEGATION DES BARREAUX DE FRANCE

Compte rendu de la conférence du Vendredi 13 mai 2011 à
Bruxelles

Sabrina TONNERRE

Juriste

Master 2 Droit des activités économiques

Option droit de l'agroalimentaire

Sous la direction de

Maître Jean Pierre COÏC

Avocat au barreau de Nantes

ANTELIS Avocats Associés

juin 2011

Dans la poursuite de sa démarche qualitative et son maintien à la pointe de l'actualité juridique, le Cabinet Antélis et Associés a participé aux entretiens européens relatif au Droit agroalimentaire de l'Union européenne, en vue d'une adaptation permanente de ses activités de conseil.

Sommaire

Règlementation générale sur la sécurité alimentaire

1. Obligations et principes généraux de sécurité alimentaire
2. Les problématiques de responsabilité
3. La gestion des crises alimentaires

Le rôle des interprofessions

Alimentation, technologies et innovation

1. Ingrédients soumis à autorisation préalable avant mise sur le marché (Novel Food, nanotechnologies)
2. OGM

Qualité des produits

1. Protection des indications géographiques, des appellations d'origine et Spécialités Traditionnelles Garanties des produits agricoles
2. Spécificité des produits agricoles biologiques

REGLEMENTATION GENERALE SUR LA SECURITE ALIMENTAIRE

Suite à la crise de la vache folle, la politique de sécurité alimentaire adoptée par l'Union européenne a subi une profonde réforme et adopte désormais une approche intégrée de la ferme à la table.

Déterminée à protéger la santé et les intérêts des consommateurs, l'Union européenne veille à l'établissement et au respect de normes de contrôle en matière d'hygiène et de prévention des risques de contamination.

Cette réglementation alimentaire générale induit de nouvelles implications pour les industries agroalimentaires en matière de responsabilité, et de nouveaux outils de gestion dans l'organisation de la sécurité alimentaire.

1. Obligations et principes généraux de sécurité alimentaire

Intervention de Maxime BAUDOUIN, Avocat au Barreau de Paris

Le droit de l'alimentation est situé à la croisée du droit commun et d'autres droits spéciaux mais également issu d'une superposition de textes juridiques (et scientifiques) nationaux, européens et internationaux. La connaissance de la législation alimentaire constitue aujourd'hui un atout majeur dans l'étude d'un dossier.

Suite aux diverses crises sanitaires de l'ESB, la dioxine ou la fièvre aphteuse, l'aspect de sécurité sanitaire n'apparaît plus satisfaisant aux yeux des consommateurs. Face à leurs nouvelles attentes, la législation alimentaire a opéré un glissement vers la nutrition et l'information des consommateurs, désormais intégrées par les industries agroalimentaires, comme en témoigne l'utilisation des allégations santé (définition) qui doivent cependant être justifiées scientifiquement.

Cette nouvelle branche du droit que constitue le droit de l'alimentation se décompose en différentes catégories : en effet, le règlement 178/2002 et le Paquet hygiène (règlements 852/2004 et 853/2004) forment la législation alimentaire générale. A celle-ci s'ajoute une législation alimentaire spéciale concernant les nouveaux aliments (Novel Food), réglementée (les compléments alimentaires, les OGM, les additifs et arômes ou encore les matériaux en contact) et la législation relative aux contaminants (résidus...).

L'avènement du droit de l'alimentation est désormais consacré par le règlement n°178/2002 qui vient définir les denrées alimentaires, affirmer le principe de précaution dans le domaine alimentaire et adopter une approche intégrée de l'étable à la table. Le règlement 178/2002 pose également des obligations générales incombant aux industries agroalimentaires en matière de conformité, comme l'autocontrôle, qui nécessite le respect de la méthode HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point), ou les bonnes pratiques d'hygiène. Néanmoins, le règlement 178/2002 présente toute sa spécificité au regard des exigences supplémentaires érigées en obligations, comme la traçabilité auprès des fournisseurs et des clients afin de faciliter le rappel ou le retrait d'une denrée en présence d'un risque suspecté. Cette obligation de traçabilité doit, par ailleurs être également respectée par les pays importateurs.

L'obligation de sécurité trouve sa principale expression dans l'interdiction de la mise en circulation d'une denrée dangereuse et dans le vecteur fondamental que représente l'information fournie aux consommateurs, qui s'apprécie notamment au regard des conditions normales d'utilisation de la denrée.

Le Paquet Hygiène vient encadrer la pratique de l'hygiène au sein des entreprises en généralisant notamment la méthode HACCP, visant l'identification, l'évaluation et la maîtrise de dangers en lien avec la salubrité d'un produit alimentaire.

2. Les problématiques de responsabilité

Intervention de François COLLART-DUTILLEUL, professeur, Université de Nantes

Le détour par la législation alimentaire peut présenter intérêt dans la compréhension d'un dossier en lien avec un produit agroalimentaire et constituer une force d'argumentation dans la mise en œuvre du droit commun. Aussi, la démultiplication des forces du droit général permise par ce droit spécial de l'alimentation nous invite à jouer avec ce dernier à condition de connaître les spécificités de cette législation.

Tout aliment présentant un risque pour la santé humaine, constitue à première vue un produit défectueux, comme le prévoit l'article 21 du règlement 178/2002 qui renvoie expressément à cette notion. La confrontation du bien spécial que désigne l'aliment à la responsabilité du fait des produits défectueux présente alors un intérêt puisque la législation alimentaire vient perturber le droit commun de la responsabilité sur deux principaux points :

Tout d'abord, l'articulation entre le règlement 178/2002 et la directive de 1985 relative aux produits défectueux ne semble pas si évidente. En effet, le critère retenu, à savoir la dangerosité pour le règlement 178/2002 et la défectuosité pour la directive de 1985 démontre les difficultés d'une juxtaposition de différents textes. Produit dangereux par nature, l'aliment présente de nombreux risques (physiques, microbiologiques ou allergiques) mais qui ne désigne pas nécessairement un produit défectueux au sens de la directive de 1985, comme l'exemple du couteau qui présente, certes un danger mais qui n'apparaît pas pour autant défectueux. Sera ainsi qualifié de défectueux, un aliment « anormalement dangereux », ne répondant pas à la législation spéciale et qui présentera dès lors un défaut au sens de la directive de 1985.

D'autre part, la détermination du lien causal en droit agroalimentaire est particulièrement difficile à rapporter en raison de la disparition de l'aliment dans l'assiette du consommateur. Or, la mise en œuvre de la responsabilité civile nécessite la preuve d'un défaut, d'un dommage et d'un lien de causalité afin d'obtenir réparation du préjudice subi. La condition

d'imputabilité venant à manquer, il convient alors d'utiliser des preuves indirectes en vue de son admission par les juges.

L'apport du droit spécial de l'alimentation vient probablement de la notion de dommage, comme en témoigne l'article 14 du règlement 178/2002 qui dispose que « *pour déterminer si une denrée alimentaire est préjudiciable à la santé humaine, il est tenu compte de : l'effet probable et/ou immédiat à court terme et/ou à long terme de cette denrée alimentaire sur la santé non seulement d'une personne qui la consomme mais également sur sa descendance* ». L'appréciation du dommage peut alors s'effectuer sur deux générations, comme le traduit la jurisprudence Distilbène.

La responsabilité du fait des produits défectueux ne pouvant pas toujours être mise en œuvre, il convient alors de se déporter sur la faute. Concernant les allergènes, un produit mentionnant expressément « traces de... » ne constitue pas un défaut pour les personnes allergiques. L'utilisation de l'étiquetage de précaution nous permet alors de nous déporter sur la faute de précaution en cas de risques de contaminations croisées. Par ailleurs, la législation alimentaire offre une source d'argumentation en matière de faute, dès lors que les règles posées par le Paquet Hygiène ne sont pas respectées.

3. La gestion des crises alimentaires

Intervention de Thierry CHALUS, legislative Officier, DG SANCO, Commission européenne

Face à la carence certaine dans la gestion des risques alimentaires dévoilée au grand jour par les différentes crises sanitaires, une organisation de la sécurité alimentaire connaît ses premiers balbutiements par la création de diverses structures telles que la Direction générale pour la santé des consommateurs (DG SANCO), l'Autorité européenne de sécurité sanitaire des aliments (EFSA), ainsi qu'un livre blanc sur la sécurité alimentaire, devenu le règlement 178/2002.

La DG SANCO a pour principaux objectifs l'obtention de la confiance des consommateurs, la modernisation de la législation européenne, l'amélioration des contrôles et l'assurance de la

qualité, la diversité et l'innovation. Afin d'y parvenir, différents instruments vont venir servir les objectifs visés par la DG SANCO : en premier lieu, la prévention des risques et les mesures de contrôles relèvent désormais du niveau national de chaque Etat membre qui désigne les autorités compétentes qui effectueront des contrôle pluriannuels. Un système d'alerte rapide, visant à notifier les risques suspectés à la Commission européenne, aux Etats membres ou encore à l'EFSA est également mis en place, de même que la multiplication des contrôles officiels aux frontières.

Divers outils de « gestion de crises » contribuent à assurer la sécurité des denrées alimentaires comme le système « Traces » qui permet aux autorités de générer un certificat d'entrée des produits étrangers, des mesures de sauvegarde comme la suspension, ou l'interdiction des produits.

La survenance d'un risque entraîne le lancement d'un plan de gestion de crises prévu par l'article 55 du règlement 178/2002 qui permet la mise en place d'une cellule de crise entre la Commission, les états membres et les autorités afin de collecter et faire circuler les informations scientifiques en vue de les communiquer au public. Les options proposées par les différents acteurs de la crise seront alors transmises à la Commission qui se chargera de préparer des mesures appropriées.

LE RÔLE DES INTERPROFESSIONS

Intervention de Pierre MORRIER, Avocat au Barreau de Paris

Crée à l'origine pour assurer l'autosuffisance alimentaire à la fin de Seconde Guerre mondiale, l'interprofession se fonde aujourd'hui sur la volonté des différents maillons d'une filière de s'impliquer dans les problématiques de cette dernière, à tous les stades de la production.

Permettant d'associer les acteurs de la filière dans une démarche commune, les interprofessions jouent un rôle bénéfique dans certains secteurs en tentant de rééquilibrer les rapports entre ceux-ci.

Les interprofessions désignent un lieu d'échanges structuré permettant la conclusion d'accords entre des familles de métiers traitant d'un même produit. Acteur majeur de la promotion collective au service de la qualité, les interprofessions jouent également un rôle de défenseur des intérêts des professionnels de la filière à l'égard des pouvoirs publics. Elles peuvent, en effet, être consultées sur les orientations et les mesures des politiques de filière les concernant.

Selon l'article L.632-1 2° du Code rural, la principale mission de l'interprofession consiste à développer les démarches contractuelles au sein des filières concernées. Conformément à la loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010 (loi LMA), le Code rural prévoit désormais la conclusion de contrats écrits rendus obligatoires entre producteurs et acheteurs de produits agricoles destinés à la revente ou à la transformation même lorsque le producteur refuse le contrat proposé.

Désignant un outil au service de la qualité, les interprofessions œuvrent en faveur de celle-ci, notamment par l'élaboration et la mise en œuvre de normes techniques, de disciplines de qualité, des règles de définition ou de conditionnement, de transport et de présentation. Cependant, il convient de mentionner les organisations interprofessionnelles spécifiques

pour les produits bénéficiant de signes de qualité comme une indication géographique protégée (IGP) ou d'appellation d'origine contrôlée (AOC).

L'interprofession permet également de développer sur les marchés intérieurs et extérieurs l'information et la promotion relatives aux produits et filière concernés. Pour cela, les interprofessions bénéficient notamment d'aides d'Etat à la publicité, pouvant s'élever à 100% des coûts éligibles et être déclarées compatibles dès lors que la campagne de publicité revêt un caractère générique et profite à tous les producteurs du type de produit concerné.

ALIMENTATION, TECHNOLOGIES & INNOVATION

Depuis quelques années, l'insertion de la science dans nos assiettes décidée par l'Europe au travers du règlement 258/97 « Novel Food » suscite de nombreuses difficultés, comme le souligne le débat houleux opposant les institutions européennes sur l'inclusion des produits dérivés des animaux clonés.

Les OGM et tout ingrédient soumis à autorisation préalable avant mise sur le marché, en raison de leur potentielle toxicité pour la santé humaine, provoquent de nombreuses inquiétudes pour les consommateurs : Ces produits sont-ils fiables ? Doit-on s'en méfier ?

Ces produits alimentaires, pourtant réglementés, occupent toujours une place prépondérante au sein des institutions européennes, comme le démontrent les interventions suivantes.

4. Ingrédients soumis à autorisation préalable avant mise sur le marché (Novel Food ; Food improvement Agents Package & nanotechnologies) *Intervention de Caroline REY, ECCO EU Affairs Manager*

Divers ingrédients, comme les additifs, les arômes, les protéines ou les vitamines sont soumis à une autorisation préalable avant leur mise sur le marché. Le règlement 1331/2008 instaure une procédure commune d'autorisation divisée en deux phases ; une évaluation scientifique ainsi qu'une gestion des risques effectuée par la Commission européenne.

Le règlement 1332/2008 relatif aux enzymes alimentaires crée une liste communautaire des enzymes autorisées. Toute société pourra alors déposer un dossier de demande d'inclusion de septembre 2011 à septembre 2013, qui fera l'objet d'une gestion des risques et de l'établissement de la liste positive sur la base d'un avis de l'EFSA qui, au préalable, évalué ces risques.

Le nouveau règlement relatif aux additifs alimentaires, actuellement en cours de finalisation et qui devrait être adopté à la fin de l'année 2011, constitue un outil de consolidation et d'harmonisation de ceux-ci (notamment une réévaluation des additifs autorisés avant janvier 2009). Il prévoit notamment deux annexes qui mettent en place une « catégorisation » des denrées à l'intérieur desquelles il existe pour chaque catégorie une liste des additifs autorisés.

Le règlement arômes (n°1334/2008), applicable depuis le 20 janvier 2011, prévoit quant à lui des règles spécifiques visant à encadrer leur utilisation et leur étiquetage.

Le règlement Novel Food (n° 258/1997) prévoit également une procédure d'autorisation ainsi que des règles d'étiquetage spécifiques. Ce règlement fait actuellement l'objet d'une révision qui a échoué lors d'une troisième lecture au Parlement européen le 29 mars 2011. Une nouvelle proposition de la Commission européenne devrait toutefois faire l'objet d'une nouvelle proposition ne comprenant pas de dispositions sur le clonage.

A l'heure actuelle, aucune législation européenne ne porte sur les « nano ingrédients » alimentaires ni une définition légale européenne de « nano » pour l'étiquetage des produits. Aussi, une future réglementation et plus précisément une définition légale des nano ingrédients alimentaires est à suivre...

5. OGM (texte en discussion au Parlement européen)

Intervention de Bérangère BASIN, Secrétaire de la Commission ENVI du Parlement européen

Les principales plantes génétiquement modifiées (maïs, soja, coton et colza) présentent deux principales caractéristiques : une tolérance à l'herbicide et/ou la résistance à divers ravageurs.

Présentant un risque d'allergie ou de toxicité pour la santé humaine et pour l'environnement concernant la maîtrise de la dissémination de ces plantes génétiquement modifiées, les OGM sont soumis à une autorisation sur le marché. Celle-ci doit être demandée au Ministère

de l'agriculture, qui demande à l'EFSA d'effectuer une analyse des risques et de rendre un avis dans un délai de six mois. La question relative aux OGM suscite de nombreuses controverses et précautions, comme en témoigne l'échec de la décision de comitologie qui ne fonctionne pas dans ce domaine. Le Conseil européen, ne désirant pas adopter ce sujet épineux, la décision revient alors à la Commission européenne.

La mise sur le marché d'OGM fait également l'objet de diverses analyses juridiques par les institutions européennes, notamment au regard du droit de l'OMC. En effet, l'interdiction d'OGM qui ne serait pas justifiée scientifiquement constituerait un éventuel obstacle au commerce. Les actuels débats au sein du Parlement européen tendent à insérer dans un projet une justification sanitaire à une interdiction de mise sur le marché d'OGM, qui n'est actuellement pas incluse et qui peut faire l'objet d'appréciations différentes d'une région à l'autre.

QUALITE DES PRODUITS

Clef du succès pour garder la confiance des consommateurs en matière de sécurité alimentaire, la qualité concerne aujourd'hui tant les agriculteurs que les consommateurs européens.

L'Union européenne garantit un niveau de qualité des produits agroalimentaires européens au travers d'un système de qualité permettant d'identifier les produits agricoles et denrées alimentaires, conformément à un cahier des charges (AOP, IGP, STG...).

La qualité reconnue aux produits alimentaires engendre toutefois de nombreux contentieux, et démontre simultanément la spécificité de leur réglementation.

6. Protection des indications géographiques, des appellations d'origine et Spécialités Traditionnelles Garanties des produits agricoles et des denrées alimentaires

Intervention de Georges VASSILAKIS, conseiller pour la qualité, DG Agriculture, Commission européenne

Fortement développés dans le secteur alimentaire, les signes de qualité regroupent un ensemble de démarches volontaires, réglementairement encadrées, qui garantissent aux consommateurs la mise à disposition de produits répondant à des caractéristiques particulières d'identification de l'origine et de la qualité. Les signes européens des appellations d'origine protégées (AOP) et les spécialités traditionnelles garanties (STG) illustrent parfaitement cette politique de qualité.

Le règlement 510/2006 régissant les AOP attribue à certains produits agricoles et alimentaires, comme le camembert de Normandie, une qualité intrinsèquement liée au milieu géographique où celui-ci est produit. Le terme « appellation d'origine » désigne donc le nom d'une région ou d'un lieu déterminé servant à désigner un produit agricole originaire de ce lieu déterminé, dont la qualité et les caractères sont essentiellement dus au milieu

géographique, ou dont la production la transformation a lieu dans cette ère géographique délimitée.

A l'inverse, l'Indication géographique protégée (IGP) peut être utilisée dès lors qu'il existe une caractéristique ou une réputation pouvant être attribuée à cette origine géographique. Aussi la reconnaissance des IGP « pâtes d'Alsace » ou « Bière de Bavière » démontre qu'un tel signe peut être reconnu à un produit agricole alors même que l'ensemble des matières premières ou les phases de production proviennent de différentes régions. Le lien entre typicité et origine n'est que partiel pour les IGP, contrairement aux AOP.

Néanmoins, deux exceptions subsistent : les dénominations traditionnelles de régions qui ne sont pas géographiques comme le reblochon ou le fromage fêta, ou d'autres dénominations qui sont géographiques comme le fromage « Stilton », qui désigne également une ville d'Angleterre alors que l'ensemble de la production n'a pas lieu dans cette région.

Certaines dénominations, devenues génériques, comme l'Eau de Cologne ne désignant pas des produits issus de cette région, ne peuvent faire l'objet d'un enregistrement comme AOP ou IGP.

Les spécialités traditionnelles garanties (STG) consacrent une recette garantissant que le produit a été fabriqué selon des procédés traditionnels comme le « jambon de serrano » ou la « mozzarella ». Un tel produit ne présente alors plus aucun lien avec son origine géographique. Les STG sont considérées comme un échec et une volonté de renforcer l'utilisation du signe se fait jour. En effet, une réflexion relative à une réservation absolue du nom demandé est actuellement discutée, ce qui présenterait un grand intérêt pour divers produits, comme l'emmental.

L'utilisation d'un signe de qualité fait l'objet de contrôles réguliers mais doit au préalable être enregistré par la Commission européenne. Toute procédure d'enregistrement doit émaner d'un groupe de producteur qui présente la dénomination, la méthode de production et le lien entre produit et milieu géographique dont il procède. Cette demande est transmise aux états membres qui doivent émettre une opinion et le cas échéant, engager une procédure de désapprobation. La Commission dispose alors d'un délai d'un an afin de

vérifier que le règlement 510/2006 est bel et bien mis en œuvre. L'approbation de la Commission entraîne alors la première publication au JOUE à titre de communication, à l'exception d'une opposition formulée par un opérateur extérieur à l'état membre d'origine, notamment lorsque la demande d'enregistrement porterait préjudice à un produit identique ou en cas d'homonymie fortuite, comme l'exemple du « fromage Munster ». Une période de transition de cinq années est alors prévue pour rétablir la situation.

L'enregistrement d'une AOP ou d'une IGP se concrétise par l'apposition d'un logo sur les produits concernés, et confère un droit de propriété intellectuelle exclusif contre les produits utilisant la dénomination ne répondant pas à un cahier des charges. L'arrêt de la CJUE du 28 février 2008 relatif aux dénominations « parmegiano regiano » et « parmesan » a ainsi conclu à une similarité visuelle et phonétique de la deuxième, interdisant ainsi l'utilisation de la dénomination « parmesan ».

Les AOP font actuellement l'objet d'une proposition législative qui suggère une extension de cette protection des signes de qualité aux services. Une telle admission entraînerait l'impossibilité par exemple, pour un café d'utiliser la dénomination « Au café de Colombie » alors que les produits servis ne proviennent pas de cette région.

7. Spécificité des produits agricoles biologiques

*Intervention de Bertrand GUILLOU, Délégué adjoint affaires agricoles,
Représentation permanent de la France auprès de l'UE*

Les produits issus de l'agriculture biologique font actuellement l'objet d'une discussion au sein des institutions européennes concernant la forme du règlement relatif à l'agriculture biologique, en vue de s'adapter aux nouvelles procédures de l'UE issues du Traité de Lisbonne.

La réglementation des produits biologiques, est l'un des rares sujets qui ne crée pas de conflits entre les Etats membres, à l'inverse d'autres sujets de la PAC. Depuis 2007, l'admission d'un produit biologique est permise dès lors qu'il contient une teneur au moins égale à 95%. C'est d'ailleurs l'aspect relatif au niveau à atteindre pour passer aux produits

biologiques qui fait l'objet de principales discordes , notamment pour le vin. En effet, les pays du Sud souhaitent une diminution de ce taux tandis que les pays du Nord souhaitent l'augmenter. La réponse se situe dans un futur consensus qui s'avère particulièrement lent dans la modification des seuils de composition et des processus de fabrication.

L'étiquetage des vins bio a posé de nombreuses difficultés et fait l'objet de nombreuses discussions afin de s'accorder sur un cahier des charges qui respecterait un processus biologique. L'absence de réponse dans le règlement d'application 834/2007 relatif à une éventuelle reconnaissance au niveau communautaire sur le vin bio nous permet d'affirmer qu'il n'est actuellement pas possible de prévoir un étiquetage « vin bio », contrairement à celui de « vin produit issu de raisins bio ». Il existerait alors une infraction quant à l'utilisation de la dénomination « vin bio ».